ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XL, 29 SECTIO G 1993

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Robert WASZKIEWICZ

Stosunek administracyjnoprawny w świetle poglądów Emanuela Iserzona i nauki prawa administracyjnego w Polsce

Some Remarks Concerning the Theory of Relation under Administrative Law

Pojęcie stosunku prawnego ukształtowało się w XIX w. i jest wyrazem poszukiwań teoretycznych uzasadnień ograniczania arbitralności państwa wobec obywateli. Poświęcono już wystarczająco wiele uwagi rozpatrywaniu realnego (faktycznego) bądź idealnego (powinnościowego) charakteru tej konstrukcji[1]. Problem udało się ominąć jedynie doktrynie anglosaskiej, gdzie nie mając potrzeby zajmowania się zagadnieniem praworządności zadowolono się pojęciami legalności (*legality*) i sprawiedliwości (*justice*). W systemach europejskich problem ma wagę zasadniczą, ponieważ opierając się na założeniu normatywnych znaczeń relacji między podmiotami prawa publicznego tworzy się konstrukcje pozwalające opisać i wyjaśnić prawo tak w fazie jego stanowienia, jak i stosowania. Na gruncie prawa administracyjnego mamy zatem pojęcia prawnych form działania administracji, organu, strony – uczestnika i szereg innych, równie podstawowych.

W nauce polskiej temat stosunku prawnego był żywo podejmowany m. in. przez L. Petrażyckiego, J. Landego, Z. Ziembińskiego, K. Opałka, G. L. Seidlera. Wobec tylu różnorodnych koncepcji trudno oczekiwać ujednolicenia stanowisk. Nie jest to jednak słabą stroną teorii prawa, lecz wręcz przeciwnie, świadczy o wieloaspektowym przebadaniu interesującego zagadnienia[2]. Intencją niniejszej wypowiedzi nie jest dokonanie przeglądu wszystkich ani nawet większości wyeksplikowanych dotychczas stanowisk. Wybór materiału jest próbą ujawnienia różnorodności koncepcji i niektórych skutków ich przyjęcia. Ustosunkowanie się do wszystkich wypowiedzi doktryny przekracza ramy tej pracy, a być może także możliwości autora.

---

[1] Poglądy na ten temat zreferował w nauce polskiej F. Longchamps: *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniw. Wrocław. Prawo" 1960 oraz *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na podmiotowe prawo jednostki wobec władzy*, Wrocław 1972.

[2] J. Kowalski: *Z zagadnień teorii stosunku prawnego*, PiP 1971, nr 6.

Bujny rozwój refleksji na temat stosunku prawnego w sferze prawa administracyjnego nastąpił po II wojnie światowej. Jednak już administratywiści ubiegłego stulecia zajmowali się tą problematyką. Antoni Okolski definiując prawo administracyjne powiada, że jest to „działalność państwa i wszystkie wynikające stąd stosunki" jednak istoty owych stosunków nie charakteryzuje. Żaden z popularnych przedwojennych podręczników prawa administracyjnego nie podejmuje tej problematyki. Kategorią stosunku administracyjnego nie posługuje się również J. S. Langrod w wydanych w 1948 r. *Instytucjach prawa administracyjnego*. W powojennych dociekaniach doktryny prawa administracyjnego szczególną zasługę należy przypisać F. Longchampsowi, który określił stosunek administracyjnoprawny jako „pojęcie – narzędzie" podkreślając, że służy ono celom badawczym, a zatem użycie go jako kategorii abstrakcyjnej może zaspokajać potrzeby poznawcze, można jednak równie łatwo zeń zrezygnować.

I. Poglądy odrzucające ideę konstrukcji stosunku prawnego reprezentował na zachodzie Europy już L. Duguit, który uznawał za porządek prawny reguły prawa i wynikające z nich oraz z działań ludzkich sytuacje prawne. W jego rozumieniu norma prawa nie jest podstawą dla zaistnienia stosunku prawnego lecz dla sytuacji prawnej[3]. Rezygnacja z pojęcia stosunku administracyjnego nie oznacza jednak odrzucenia konstrukcji stosunku prawnego w ogóle. Pochodzący z lat 20. wykład prawa administracyjnego W. Jaworskiego oparty został na rozróżnieniu prawa publicznego i prywatnego. W prawie prywatnym (np. cywilnym) autor rozpatruje dwa rodzaje relacji: stron stosunku względem siebie oraz tychże stron względem sądu jako władzy państwowej, przy czym ten drugi rodzaj relacji uważa już za publicznoprawny. Natomiast w stosunku opartym na prawie publicznym jako jedynej jego podstawie, zauważa Jaworski dwoistość wynikającą z faktu reprezentowania przez sąd autorytatywnej władzy państwa oraz możności, po stronie zainteresowanych podmiotów, domagania się od sądu odpowiednich zachowań wynikających z przebiegu procesu i potrzeby wydania orzeczenia w sprawie. W prawie administracyjnym stosunek pomiędzy stronami (prywatnoprawny) nie występuje. Każdą z nich łączą natomiast pewne relacje z organem władzy. Jednocześnie autor wyróżnia stosunki spornoadministracyjne: „Jeżeli strona wobec władzy nie ma żadnych praw, jeżeli ten jej stosunek wyczerpuje się z tym, że strona podlega autorytetowi władzy, to mamy do czynienia ze zwyczajnym postępowaniem administracyjnym", jeżeli jednak strona ma pewne uprawnienia wobec administracji, takie jak w procesie cywilnym, to jest to stosunek sądowo-administracyjny[4]. Istotą rozróżnienia między prawem prywatnym a publicznym jest istnienie gwarantowanej prawem możności kontrolowania działań jednostki przez państwo (prawo prywatne) oraz działalności organów państwa przez jednostkę (prawo publiczne)[5]. Owa przyznana podmiotowi władza oznacza, że dysponuje on pewną dozą państwowego przymusu dla siebie, dyspo-

---

[3] F. Longchamps: *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUW Prawo XII, 1967, nr 19, s.41-42.

[4] W. Jaworski: *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 19.

[5] *Id.*: s. 96.

nuje zatem publicznym prawem podmiotowym pozwalającym domagać się od innych podmiotów (nie wyłączając organów państwa) określonego zachowania się, odpowiadającego temu prawu. W tak konstruowanym systemie pojęć kluczowe miejsce przypada określeniu aktu administracyjnego. Zdaniem Jaworskiego, nie może nim być wypowiedź organu wskazująca, co w danym, konkretnym przypadku jest dla jednostki prawem. Aktami administracyjnymi są bowiem także działania faktyczne administracji, choćby nawet pozbawione jakichkolwiek znamion władczości. Istotą aktu administracyjnego jest mianowicie wywoływanie przezeń skutków prawnych. Akt taki sprowadza się zatem do „pewnej sytuacji faktycznej pociągającej za sobą pewne skutki prawne". Przy czym sytuacja ta zawiera kilka istotnych elementów: działający w imieniu państwa podmiot, zachowanie się tego podmiotu odpowiadające wymogom formalnym oraz treść tego zachowania się, z którą prawo obowiązujące łączy określone skutki[6].

Oryginalną, współczesną koncepcję prawa administracyjnego przedstawił W. Dawidowicz. Jego zdaniem należy badać prawo w działaniu, tj. w odniesieniu do modelu stosowania prawa. Dlatego postuluje rezygnację z pojęcia stosunku administracyjnego, m.in. także z powodu cywilistycznej proweniencji. Mówiąc o mocy obowiązywania aktu administracyjnego przedstawia ją jako pewną „indywidualno-konkretną sytuację prawną" po stronie adresata. Sytuacja ta nie oznacza sama przez się zobowiązania strony lub nabycia przez nią uprawnienia, choć nie jest to wykluczone. Jeżeli jednak strona nabywa uprawnienie lub zostaje zobowiązana, to nie dlatego, że owo uprawnienie lub zobowiązanie jest treścią jakiegoś stosunku prawnego, ale dlatego, że ustanowiono je w akcie administracyjnym ustalającym indywidualno-konkretne konsekwencje obowiązującej normy prawnej[7]. Prowadzi to do podważenia podziału aktów administracyjnych na konstytutywne i deklaratoryjne. W koncepcji Dawidowicza szczególną rolę ma kwalifikacja strony (adresata aktu), polegająca na istnieniu „odrębnego interesu prawnego" odnośnie uzyskania orzeczenia. Sytuacja prawna (uprawnienia i obowiązki) jest kształtowana w sposób „pierwotny" – rozstrzygnięcia nie poprzedza żaden spór. Ważne jest tylko to, że podmiot rozstrzygający odpowiada formalnym wymogom upoważniającym go do załatwienia tego rodzaju sprawy w ramach wypełniania funkcji administrowania oraz to, że adresatem aktu jest podmiot nie podporządkowany organizacyjnie rozstrzygającemu. Zdaniem Dawidowicza, prawem administracyjnym nie mogą być normy regulujące zagadnienia sfery wewnętrznej ani też normy dotyczące ustroju administracji. Niewątpliwą zaletą omawianej teorii jest precyzyjne rozdzielenie prawa cywilnego i karnego od administracyjnego.

Na osobną uwagę zasługuje koncepcja rozszerzająca dotychczasowe pole widzenia poza granice wyznaczone możliwościami konstrukcji stosunku prawnego. Pojęcie faktów administracyjnoprawnych proponowane przez A. Błasia nie neguje potrzeby analizy stosunku prawnego. Fakty administracyjnoprawne to fakty związane w jakikolwiek sposób z działaniami organów administrujących. To także działania faktyczne związane z czynnościami podejmowanymi dla zrealizowania

---

[6] *Id.*: s. 102.

[7] W. Dawidowicz: *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 50.

normy prawnej. Chodzi zatem o: stany faktyczne umożliwiające podjęcie działania przez organ administracji, stany istniejące w trakcie tego działania będące wynikiem tego działania lub zespołu działań[8]. Podstawą wyodrębnienia jest znaczenie dla realizacji normy, niezbędność w tym procesie. W świetle powyższego znane wcześniej pojęcie faktów prawotwórczych jawi się jako zakresowo węższe, ponieważ fakty administracyjnoprawne nie muszą stanowić wyłącznej podstawy stosunku, nie są też ustalane ani oceniane w postępowaniu administracyjnym[9]. Nie określają również w sposób bezpośredni sytuacji prawnej jednostki choć wpływają na nią pośrednio. Tak opisywane prawo administracyjne składa się z faktów normatywnych (stanowienie i realizowanie prawa) uzupełnianych w trakcie realizacji wyodrębnionymi faktami administracyjnoprawnymi. Badając funkcjonowanie prawa nauka wychodzi poza sferę regulacji normatywnej, badane są także działania (fakty) nie uregulowane wyczerpująco normami prawa.

II. Ukazawszy przykłady teorii nie traktujących priorytetowo konstrukcji stosunku prawnego, przyjrzyjmy się teraz poglądom na niej opartym. Stanowisko F. Longchampsa wynika z przyjęcia za punkt wyjścia analizy prawa przedmiotowego, stanowionego. Ono to bowiem kwalifikuje zachowania ludzkie określając warunki, w których sytuacja prawna jednego podmiotu jest w pewien sposób połączona z sytuacją prawną drugiego[10]. Stosunek administracyjny jest więc pewnym schematem interpretującym prawa przedmiotowego albo, inaczej mówiąc, prawo przedmiotowe jest podstawą stosunku prawnego – ustala jego warunki powstania, uczestników, przedmiot i sytuację prawną (treść). Ta ostatnia oznacza całość znaczeń, jakie ma dla poszczególnego podmiotu norma prawa. W ujęciu elementarnym daje się to sprowadzić do prawnej możności lub powinności. Ustalenie znaczenia sytuacji dokonuje organ państwa. Również i w tym momencie prawo przedmiotowe wyznacza możliwości zachowań owego organu – określa element władztwa, formę i granice działania. Aktywność organu reprezentującego władzę państwową polegająca na pewnym zachowaniu się, z którym prawo przedmiotowe łączy ustalenie czegoś w sytuacji prawnej adresata, nazywa Longchamps aktem administracyjnym. Węzeł stosunku prawnego w prawie administracyjnym polega więc na tym, że wraz z zachowaniem się jednego podmiotu ulegają zmianie powinności lub możności prawne (sytuacja) drugiego. Pojawia się zatem kwestia: czy akt administracyjny stwarza pewien stosunek prawny, jest w jego ramach szczególnego rodzaju zdarzeniem, czy może częścią odpowiednio złożonej podstawy prawnej stosunku?[11] Odpowiedź nie wydaje się prosta. Pewną sugestię podsuwa proponowana przez autora koncepcja czynności prawnej prawa administracyjnego, tj. zdarzenia prawnego kształtującego stosunek administra-

---

[8] A. Błaś: *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych*, AUW CLXXVIII 1989, s. 125.

[9] Fakt prawotwórczy rozumie się tutaj jako podstawę powstania stosunku prawnego albo jako fakt, z którym przepis prawa wiąże skutki prawne.

[10] F. Longchamps: *op. cit.*, s. 45.

[11] W. Dawidowicz rozwiązuje ten problem wskazując, że chodzi o możliwość odgrywania przez akt administracyjny różnej roli w zakresie różnych stosunków administracyjnoprawnych. Zob. *Kilka refleksji na temat teorii stosunku administracyjnoprawnego Franciszka Longchampsa*, AUW Przegląd Prawa i Adm. II 1972, s. 80.

cyjnoprawny, będącego oświadczeniem woli dokonanym na podstawie prawa w celu wywołania skutków prawnych[12]. Oznacza to, że norma stanowi podstawę stosunku prawnego, natomiast jego kształt zależy od zdarzeń prawnych – czynności, aktów, stanów faktycznych itp. W świetle prawa przedmiotowego możemy zatem wyjaśnić konstrukcję uznania administracyjnego jako pozostawienie organowi uczestniczącemu w stosunku prawnym odpowiedniego zakresu dopuszczalnych ustaleń. Odpowiada to koncepcji władczości rozumianej jako możliwość jednej ze stron samodzielnego zdeterminowania zakresu obowiązków (lub możności) drugiej strony. Komentując to, Dawidowicz sugeruje przydatność w tym miejscu koncepcji jednostronności stosunku (aktu) administracyjnego, proponowanej przez J. Starościaka. Uznaje przy tym ich zbieżność i wzajemne uzupełnianie się, by skonstatować: „wypowiedź organu administracji państwowej determinuje sytuację prawną określonego podmiotu tylko na mocy zbiegu upoważnień wynikających z normy prawa materialnego oraz normy kompetencyjnej"[13]. Wydaje się, że jest to już wyjście poza intencje Longchampsa, który przyznawał, że zagadnienie kompetencji nie znajduje w jego koncepcji dostatecznego wyświetlenia. Zaznaczał jednak, że zdolność do bycia podmiotem stosunku prawnego może istnieć w granicach kompetencji (po stronie organu), może też występować w postaci biernej (po stronie podmiotu administrowanego), i że właśnie tej bierności, jako cechy kompetencji wskazywać nie podobna. Różnorodność prawa pozytywnego pozwala wyróżnić w jego działaniu wiele postaci węzła prawnego a co za tym idzie – wiele różnorodnych stosunków prawnych: w sferze zewnętrznej i wewnętrznej, w ramach nadzoru, kontroli i kierownictwa, stosunki wynikające z norm proceduralnych, zakładowe, na tle działań niewładczych.

Koncepcję teoretyczną równie konsekwentną i atrakcyjną poznawczo proponuje J. Filipek. Wyróżnia on, podobnie jak poprzednik, pojęcie sytuacji uzasadniającej powstanie stosunku prawnego, podkreśla jednak, że prawo należy badać w ujęciu różnych stadiów jego konkretyzacji – stanowienie, stosowanie, realizacja (egzekucja). Dlatego ową sytuację rozumie dwojako: gdy ostateczna konkretyzacja praw i obowiązków stron dokonuje się z mocy prawa przedmiotowego, tj. gdy norma prawa pełni rolę zdarzenia prawnego: gdy zdarzeniem prawnym konkretyzującym prawa lub obowiązki jest działanie administracji (w prawem przepisanej formie). Organ administracji może zatem uczestniczyć w stosunku prawnym jako strona i to o szczególnym statusie: z urzędu lub na wniosek drugiej strony może skonkretyzować sytuację prawną. Zaistnienie jakiegoś zdarzenia prawnego nie jest konieczną przesłanką wydania aktu administracyjnego. Nie ma zatem powodu do dyskutowania dwoistości zdarzeń prawnych, polegającej na upoważnieniu do konkretyzacji treści stosunku albo do wszczęcia egzekucji. W stosunku egzekucyjnym prawa i obowiązki stron są już skonkretyzowane, ponieważ akty władcze administracji występują tu pełniąc rolę zdarzeń prawnych.

W nauce prawa administracyjnego od dawna czynione są próby wprowadzenia pojęcia publicznych praw podmiotowych. Zdaniem J. Filipka nie jest to wła-

---

12 F. Longchamps: *O pojęciu stosunku administracyjnoprawnego...*, PiP 1958, nr 1, s.15.

13 W. Dawidowicz: *Kilka refleksji...*, s.79.

ściwe, ponieważ przyjmując koncepcję publicznego prawa podmiotowego pomija się analizę sytuacji prawnej organu administracji, działającego przecież wyłącznie w ramach przyznanej mu kompetencji i zawsze w celu realizacji powierzonych zadań. Ponadto, podkreśla Filipek, prawo podmiotowe jest wynikiem swoiście rozumianego uogólnienia normy. Natomiast stosunek prawny wyraża zastosowanie lub konkretyzację prawa w danej sytuacji indywidualnie określonego podmiotu[14]. Norma jest podstawą stosunku prawnego, ale nie zachodzi tożsamość normy i stosunku. Norma obiektywizuje powinności a stosunek je subiektywizuje ze względu na stan faktyczny, ponieważ realizacja prawa musi mieć charakter subiektywny, aktualny. Prawo podmiotowe jest konstrukcją abstrakcyjną natomiast w ramach stosunku prawnego możemy wyróżnić elementy realne: stan faktyczny, świadomość uczestników, wolę, możliwości działania itd. Należy w tym miejscu przypomnieć, że teoria podmiotowych praw publicznych (zindywidualizowanych i politycznych) implikowała zawsze istnienie niezawisłego sądownictwa administracyjnego, co po ostatniej wojnie światowej ze względów politycznych napotykało pewne opory. Tylko w ten sposób można tłumaczyć brak szerszego oddźwięku tego rodzaju idei w doktrynie. W poszukiwaniu kryteriów odróżnienia stosunku administracyjnego od cywilnego (i innych) J. Filipek wyróżnił następujące cechy: nierówność podmiotów (nierównorzędność); obligatoryjna obecność organu administrującego jako uczestnika stosunku; ograniczona rola strony w kształtowaniu stosunku (ewentualność prawa do występowania z żądaniem konkretyzacji); z góry ustalona prawem przedmiotowym treść stosunku uwzględniająca cele wynikające z funkcji administrowania. Ponadto zwraca uwagę, że nie ma istotnego znaczenia kategoria władczości, a to dlatego, że służy ona rozgraniczaniu pojęć wyższego rzędu – prawa publicznego i prywatnego[15]. Klasyfikacja stosunków administracyjnych wg J. Filipka obejmuje stosunki materialnoprawne, egzekucyjne oraz proceduralne.

III. Emanuel Iserzon rozpatruje stosunek prawny jako zjawisko wynikające wprost z treści obowiązującej normy prawnej, która „wiąże z powstaniem pewnych faktów (prawotwórczych oraz zdarzeń prawnych) istnienie pewnego węzła wzajemnych uprawnień i obowiązków między stronami”[16]. Kluczem do zrozumienia pozycji organu administracji jako strony stosunku jest interpretacja pojęcia faktów prawotwórczych, tj. zdarzeń, z którymi norma prawna wiąże skutki prawne. Według Iserzona powstanie stosunku nie zależy nigdy bezpośrednio od woli uczestników (stron). Aspekty wolicjonalne skupiają się wokół kwestii powstania (wywołania) zdarzeń prawnych nieobojętnych z punktu widzenia odpo-

[14] Pogląd J. Filipka zdaje się nawiązywać do F. Fleinera teorii „skutków refleksyjnych”, wg której poprzez powierzenie administracji obowiązku działania nie udziela się jednostce żadnego roszczenia, ma ona jedynie odczuć „materialne następstwa poszczególnych przepisów prawnych jako odbicie (refleks) ich wykonania”. *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1928, s. 172. Kategoria publicznych praw podmiotowych staje się tematem coraz częściej ostatnio poruszanym, ze szczególną konsekwencją w wystąpieniach RPO. Zob. także: M. Maciołek: *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1/2.

[15] J. Filipek: *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 112.

[16] E. Iserzon: *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, PiP 1965, nr 11, s. 664.

wiednich norm[17]. Wypada jednak zauważyć, że nie każde zaistnienie faktu prawnego zależy od czyjejś woli. Co więcej, o treści stosunku nie decyduje wola zainteresowanych, lecz prawo jako normatywna konsekwencja faktu. Oznacza to, że pozycja organu administracji i podmiotu administrowanego jest w zasadzie taka sama. Do istoty prawa publicznego należy to, że wobec normy strony są równe. Jak zatem wyjaśnić władczość? Dla Iserzona jest to możliwość skorzystania ze środków przymusu państwowego. Wszystkie stosunki między państwem a obywatelem muszą mieć zatem charakter władczy. Natomiast jednostronność jest cechą zasadniczą władczości, polega na rozstrzyganiu o treści stosunku prawnego przez organ administrujący, będący jego stroną. Oznacza to, że w stosunkach opartych na prawie publicznym państwo jest obecne w podwójnej roli – organu wyposażonego w kompetencję oraz ustawodawcy eksplikującego swą wolę poprzez wypowiedzi normatywne. Zdaniem Iserzona, nie można mówić o „nierówności" stron w prawie administracyjnym. Obowiązuje przecież zasada udziału wszystkich zainteresowanych w wykonywaniu administracji poprzez „twórcze kształtowanie" treści stosunków. Służą temu uprawnienia strony w zakresie prawa proceduralnego, np. składanie wniosku o wszczęcie postępowania, uczestnictwo w nim (wnioski dowodowe), negocjowanie treści orzeczenia. Państwo podporządkowuje sobie obywatela, ale nie pozbawia go roli partnera. Państwo-strona przeobraża się w państwo-arbitra dopiero w razie zaistnienia sporu, ale nawet wówczas polega to nie na zróżnicowaniu stron, lecz na wspólnym podporządkowaniu się obowiązującemu prawu. W tym kontekście akt administracyjny pojawia się z chwilą uznania stosunków między państwem a obywatelem za podległe prawu. Organ administracji reprezentuje państwo ale wyraża wolę własną, podobnie jak sędzia w innych sprawach. Woli państwa jako ustawodawcy i woli osoby reprezentującej państwo nie należy utożsamiać. Byłoby to wg Iserzona zbytnim uproszczeniem[18].

Pragmatyczne podejście nakazuje uznawać normy wynikające z przepisów prawa stanowionego za wyraz racjonalizmu ustawodawcy. Z tego powodu spór o materialne kryterium rozróżnienia stosunków administracyjnoprawnych wydaje się jałowy. Ustawa decyduje o sposobie rozstrzygnięcia sprawy i o tym, jaki organ ma ją załatwiać. Kwestionowanie prawidłowości tych ustaleń mija się z celem. Można zatem stwierdzić, że jedynym godnym uznania jest kryterium formalne a nie natura czy istota stosunku prawnego. Zdaniem Iserzona, w prawie administracyjnym nie ukształtowała się jeszcze zasada *nemo iudex indoneus in causa propria*, co wcale nie oznacza podważenia jej słuszności. Kryterium jednostronności aktu administracyjnego zaproponowane przez J. Starościaka jeszcze w 1957 r. w studium *Prawne formy działania administracji* służyło wyjaśnieniu natury władczości. U Iserzona staje się natomiast przyczynkiem do ujawnienia dwoistej roli organu państwa występującego w stosunku prawnym. U Starościaka organ nie jest stroną stosunku, lecz jednym spośród obiektywnych czynników kształtujących jego treść[19]. Ten pogląd można uzasadniać na tle współczesnego

[17] *Id.*: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 28, gdzie ponadto czytamy: „...stosunek, jaki powstaje na skutek zgody stron jest obowiązujący i chroniony tylko dzięki temu, że prawo tak stanowi."

[18] *Id.*: *Kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, „Kontrola Państwowa" 1963, nr 4, s. 5.

[19] J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 20.

orzecznictwa, uznającego legitymację strony wyłącznie na podstawie przepisów prawa materialnego. Dotyczy to także postępowania przed NSA (spornoprocesowego): „Organ powołany z mocy prawa do wydania decyzji administracyjnej nie może być stroną w postępowaniu administracyjnym i tym samym nie jest uprawniony do wniesienia skargi rozpatrywanej następnie przez NSA”[20]. Sąd oparł się na kryterium formalnoprawnym, wyznaczając granice podmiotowości administracyjnoprawnej organu. Na gruncie teorii postulat takiego rozstrzygnięcia zgłaszał wcześniej, jeszcze przed przywróceniem sądownictwa administracyjnego, J. Filipek: „Stosunki administracyjnoprawne wynikają bezpośrednio z prawa przedmiotowego, które określa rolę stron w tych stosunkach w sposób bezwzględnie wiążący. Właśnie ze względu na tę rolę należy administracji państwowej jako całości i jej organom przyznać cechy strony w różnych stosunkach administracyjnoprawnych. Natomiast przyznanie administracji państwowej lub jej organom dalszych cech podmiotowości oznacza sięganie do analogii z zakresu prawa cywilnego, która tutaj nie powinna mieć miejsca”[21].

Daleko idące możliwości zdaje się stwarzać koncepcja faktów (zdarzeń) prawotwórczych, rozumianych jako bezpośrednie źródło powstawania stosunków prawnych. Pozwoliła ona klasyfikować, nie tylko ze względów czysto teoretycznych, sposoby nawiązywania stosunków prawnych. Węzeł prawny pojawić się może: z mocy prawa, skonkretyzowany ostatecznie, z mocy aktu administracyjnego, który może (lecz nie musi) być wynikiem zgłoszenia przez podmiot żądania określonego zachowania się organu, z powodu innego zachowania się podmiotu lub organu administracji, o ile przepis prawa nadaje mu takie znaczenie.

Stosunek administracyjny może mieć ponadto takie znaczenie, że łącząc uczestników może wywierać pośredni wpływ na prawa lub obowiązki osób trzecich. Może być nawet warunkiem powstania innych stosunków prawnych, niekoniecznie administracyjnych. Od takiego sposobu rozumowania już tylko krok do rozróżnienia stosunków i sytuacji administracyjnoprawnych. Wymagało to przede wszystkim przyjęcia za F. Longchmpsa, idealnego, abstrakcyjnego bytu stosunku prawnego. W ten sposób model myślowy zestawiono z sytuacjami faktycznymi. Dla J. Kuty i T. Bocia sytuacja administracyjnoprawna to wynik zaistnienia stanu faktycznego nieobojętnego z punktu widzenia normy. Sytuacja może mieć charakter potencjalny, gdy określa prawa lub obowiązki abstrakcyjnie bez odniesienia ich do konkretnego podmiotu, albo realny – gdy podmiot oraz jego pozycja są już skonkretyzowane. Od stosunku prawnego sytuacja różni się pośrednim kształtowaniem praw i obowiązków (treści) oraz tym, że w stosunku prawnym są one zawsze zrelatywizowane wobec drugiego uczestnika. Może się zatem zdarzyć, że sytuacja będzie skutkiem nawiązanego wcześniej stosunku prawnego, co oznacza możliwość posługiwania się obydwoma konstrukcjami jednocześnie. Inne podejście doprowadzi do pominięcia pewnej części rzeczywistości prawnej[22]. Omawiana teoria pozwala w pełni opisać zjawisko kompetencji – obowiązek

---

[20] Postanowienie NSA SA(Wr 990)90, OSP 1991 nr 5, poz. 132.

[21] J. Filipek: *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, ZNUJ Kraków 1974, nr 65, s. 105.

[22] J. Boć, T. Kuta: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1984, s. 168.

działania organu nie zawsze prowadzi do nawiązania stosunku prawnego – co prowadzi do uwzględnienia także niewładczych form działania administracji.

IV. Z rozważań Iserzona wynikało, że o istocie stosunku prawnego nie może decydować zdolność prawna uczestników, ani możliwość egzekucji, okoliczności powstawania (wola strony lub tylko organu), ani też inny akt stosowania prawa. Autor zgodził się w zasadzie, z cytowanym przez Z. Resicha zdaniem F. Steina głoszącym prymat woli ustawodawcy w sporach o przynależność rodzajową stosunków prawnych[23]. Dopiero brak wyraźnych wskazówek umożliwić miał zastosowanie wykładni w celu ustalenia „rzeczywistej natury sporu". Ustawodawca uznał opinię doktryny w tym względzie, wprowadzając w 1980 r. do kpa dział V – Rozstrzyganie sporów o właściwość między organami administracji państwowej a sądami. Nie załatwiło to jednak problemu tzw. postępowań prejudycjalnych, w których problematyka administracyjnoprawna styka się z cywilną. Uważa się, że postępowania przedsądowe cechuje: obligatoryjność, jako warunek dopuszczalności drogi sądowej oraz zakończenie – zawsze w postaci rozstrzygnięcia aktem administracyjnym, który jednak nie ma bezpośredniego wpływu na merytoryczne rozstrzygnięcie sądu cywilnego, choć sąd nie może nie uwzględnić jego treści[24]. Doktryna prawa administracyjnego uważa takie łączenie obu procedur za bezzasadne. Dopuszcza natomiast interpretację stosunku administracyjnoprawnego pod kątem cywilnoprawnych konsekwencji jego powstania. Skutki cywilnoprawne mogą być zatem pośrednie lub bezpośrednie. Akt administracyjny może rodzić obowiązek zawarcia umowy cywilnej, przy czym akt ten spełnia wówczas rolę zdarzenia prawnego i nie ogranicza swobody kontraktowej stron co do treści stosunku cywilnego. Zależność może mieć jednak inną postać – gdy akt administracyjny nie ogranicza strony podmiotowej stosunku cywilnego, ale jego treść ustala kształt tego stosunku. Orzecznictwo SN reprezentuje pogląd, że wadliwość orzeczenia administracyjnego nie wywiera bezpośredniego wpływu na skutki i ważność czynności cywilnej dokonanej na jego podstawie. Postulat ścisłego oddzielenia jurysdykcji w sferze prawa publicznego i prywatnego jest zatem spełniony.

Twórczość naukowa E. Iserzona przypadła na okres historii wymagający trudnych kompromisów. Nieustające postulowanie przywrócenia sądownictwa administracyjnego w powojennej rzeczywistości było nie tylko aktem rzetelnej pracy naukowej, ale także wyrazem obywatelskiej troski i uczciwości. Definicje konstruowane ponad dwadzieścia lat temu zachowały aktualność i adekwatność także obecnie, gdy normą konstytucyjną stało się dążenie do ideału demokratycznego państwa prawnego uznającego podmiotowe prawa obywateli w ich stosunkach z organami administracji.

---

[23] Z. Resich: *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962.

[24] Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. Ostatnio na ten temat: W. Dawidowicz: *Postępowanie w sprawach administracyjnych a postępowanie przed sądem cywilnym*, PiP 1990, nr 8.

SUMMARY

The paper is concerned with the problem of the theory of legal relationship in the domain of administrative law. Selected issues of the doctrine of Polish administrative law starting from the second half of the 19th century until the present day were discussed. The author emphasizes a special interest in the subject by the administrative law experts in the 1960's. The views of W. L. Jaworski (1924), F. Longchamps, E. Iserzon, J. Filipek, W. Dawidowicz and A. Błaś were closely discussed to distinguish basic concepts of their theoretical constructs.

The European theory of administrative law, except Great Britain, is based on the concepts of legal relationship, subjective public rights, administrative agency, administrative act, competence commanding powers but it also creates new, original solutions. In recent years there has been a tendency to view the problems of administrative law with a disregard for the abstract notion of legal relationship. Some theorists complement their interpretation by attempting to explain not only the phenomena that can be described in terms of the theory of legal relationship, but also those fields of administrative activity that do not consist in commanding actions (concepts of situation, facts, events under administrative law) but are nevertheless subject to normative regulation.

The importance of those theoretical interpretations lies in the need for a precise distinction between public and private law. Practical consequences of this division are encountered in establishing the competence of agencies (courts or administration?) that are to settle disputes.